

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации»

119571, г. Москва, вн. тер. г. муниципальный
округ Тропарево-Никулино, проспект
Вернадского, д. 82

ОТЗЫВ

официального оппонента

**на диссертацию Анны Алексеевны Мочаловой «Преобразование российской
полиции в 1862–1917 гг. (историко-правовое исследование)», представленную
на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности
5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки**

Актуальность и научная значимость диссертационного исследования.

Как отмечал известный отечественный политолог А.А. Мухин, «реформа МВД нуждается в постоянном стимулировании, потому что этот процесс – как ремонт, который бесконечен. Его можно прекратить, но завершить нельзя»¹.

Проведение реформы в любой сфере представляет собой сложный процесс, требующий глубокой концептуальной проработанности, определения долгосрочных целей развития соответствующей области общественной жизни и постоянного учета меняющихся социально-экономических условий в ходе реформирования. В современных условиях развития отечественного общества и государства одно из ведущих мест в числе стратегических приоритетов национальной безопасности занимают вопросы, связанные с обеспечением правопорядка, а значит – с организацией и функционированием органов внутренних дел.

Значимым подспорьем в деле подготовки преобразований современной российской полиции является накопленный многовековой опыт, содержащий в себе различные пути решения проблем по совершенствованию отечественной

¹ Киричёк Е.В. Реформа полиции в России: проблемы и перспективы // Власть. – 2014. – № 7. – С. 59.

правоохранительной системы. Особенно выделяется в этой связи период с конца XIX до начала XX столетия, связанный с целой чередой комплексных преобразований в стране.

Таким образом, обращение соискателя к проблемам преобразований российской полиции в 1862 – 1917 гг. в историко-правовом контексте представляется обоснованным и актуальным.

К очевидным заслугам автора стоит отнести достаточно хорошее и подробное изложение во введении диссертации научной разработанности рассматриваемой проблемы. Несмотря на то, что проведенный историографический анализ не лишен недостатков, соискателем был охвачен достаточно широкий круг источников, дифференцированный по хронологическому, территориальному и предметному критериям.

На странице восьмой работы предпринята попытка обосновать хронологические рамки исследования, охватывающие 1862 – 1917 гг.

В качестве цели исследования соискатель обозначил «выявление закономерностей и особенностей преобразования российской полиции в 1862–1917 гг.» (С. 9). Проистекающие из цели **задачи** сформулированы достаточно четко. Нарекание может вызвать лишь первая исследовательская задача, в которой одновременно указывается и метод работы («проанализировать» (с. 9).

Содержание и порядок изложения научного материала позволяют прийти к выводу о следующих **методологических основах диссертационного исследования**: принцип историзма, диалектический и логический (во введении перечислены «анализ и синтез, индукция и дедукция, восхождение от абстрактного к конкретному, сравнение и др.» (с. 10) методы. Также свое применение нашли статистический и формально-юридический методы.

Благоприятное впечатление производит и тот факт, что работа базируется не только на ранее опубликованных источниках, но и на архивных материалах. Так, в разделе, обозначенном А.А. Мочаловой как «информационная база исследования» указывается использование документов, консолидированных в Государственном архиве Российской Федерации, Российском Государственном

историческом архиве, Центральном архиве Нижегородской области. Подтверждение тому можно найти и в основном тексте диссертации, а также постраничных сносках.

Научная и прикладная значимость диссертационного исследования заключается в том, что оно расширит знания по истории государства и права России и истории органов внутренних дел. Результаты исследования исторического опыта преобразования российской полиции могут представлять и практический интерес для законодателя при совершенствовании действующей нормативной базы, регламентирующей организацию и деятельность полиции в Российской Федерации.

Научная новизна исследования проявляется, в первую очередь, в положениях, выносимых на защиту (с. 12–14), которые А.А. Мочалова сумела обосновать в тексте работы.

Положения, выносимые на защиту, соответствуют содержанию работы. Автором представлена комплексная характеристика преобразования полиции Российской империи в 1862–1917 гг.; выделены специфические черты полицейской реформы 1862 г. и направления реорганизации полиции по реформе 1862 г.; на основе статистического анализа массива законодательства Российской империи 1862–1917 гг. о полиции установлены количественные тенденции развития полицейского законодательства; выявлены проблемные моменты в деятельности уездной полиции.

Примечательным представляется третье положение, выносимое на защиту, содержащее в себе результаты анализа Полного собрания законов Российской империи на предмет нормативных правовых актов в сфере реформирования полиции (с. 12–13). Это чрезвычайно ценно в контексте вопроса об объективной обусловленности необходимости преобразований в правоохранительной сфере, их интенсивности и завершенности, восприятия всего цикла трансформаций XIX – XX столетий как единого процесса.

Важно подчеркнуть, что указание в пятом положении, выносимом на защиту, на наличие ярмарочной полиции в Нижегородской губернии в

исследуемый период (с. 14) чрезвычайно ценно с точки зрения восполнения лакун в области функционирования и организации специальных полицейских институтов Российской империи.

Структура и содержание диссертационного исследования соответствуют ее целям и задачам. Работа состоит введения, трех глав, выводов и рекомендаций, списка основных сокращений, списка литературы и приложений.

Первая глава «Нормативная основа организации и деятельности полиции Российской империи в 1862–1917 гг.» (с. 18–42) включает в себя два параграфа.

Первый параграф посвящен ключевым аспектам реформирования полиции в контексте принятия «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах по Общему учреждению управляемых» 25 декабря 1862 г. Автором отмечается, что преобразования в данной сфере должны были способствовать эффективной реализации всех остальных реформ Александра II, однако окончательное их завершение было возможно после окончания других реформ. Диссертанту удалось достаточно четко обозначить роль и место полицейских преобразований в контексте эпохи «Великих реформ».

Во втором параграфе поднимаются вопросы развития «полицейского» законодательства Российской империи в 1862–1917 гг. В результате проведенного анализа соискатель приходит к выводу о том, что «наиболее многочисленной и хорошо структурированной в пореформенный период в Российской империи была городская полиция» (с. 202).

Структура второй главы «Особенности преобразования общей полиции Министерства внутренних дел Российской империи (1862–1917 гг.)» (с. 77–119), состоящей из двух параграфов, организована по территориальному принципу, что оправданно задачами, поставленными в исследовании.

В первом параграфе речь идет о Санкт-Петербурге и Москве. Так, анализу были подвергнуты законы «Об усилении личного состава московской полицейской стражи и ассигновании экстраординарного кредита на дополнительное содержание полицейской стражи в Москве и Санкт-Петербурге», закон «О преобразовании Московской городской полиции», «О штате Санкт-

Петербургской городской полиции» и «Об устройстве речной полиции Санкт-Петербурга», а также некоторые другие нормативные правовые акты.

Как подчеркивает А.А. Мочалова, в результате осуществленных преобразований не только возросла штатная численность полицейских формирований, но произошли и изменения в лучшую сторону на качественном уровне.

Переустройство органов управления общей полиции в губернских центрах Российской империи во втором параграфе рассматривается, в первую очередь, на примере Нижегородской губернии. Соискатель вполне обоснованно приходит к выводу о том, что «в изучаемый период основными проблемами являлись низкий уровень образовательной подготовки, необходимость укрепления служебной дисциплины, слабость социального обеспечения полицейских и, как следствие этого, постоянная нехватка кадров» (с. 118–119).

Избранный автором подход позволяет достаточно полно реконструировать правовое положение городской полиции с учетом особенностей административно-территориального устройства российского государства в исследуемый период.

Третья глава «Особенности преобразования уездно-городской полиции в Российской империи» (с. 120–198) включает в себя три параграфа.

Рассматривая организационно-правовые основы преобразований уездно-городской полиции по «Временному положению о полиции по Общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 г., отмечается, что данный нормативный правовой акт внес ряд изменений в структуру и организацию полиции. Одной из наиболее значимых новелл стало объединение в единое целое городской и земской полиции. Вместе с тем реформа не была лишена недостатков, в том числе обусловивших проблемы с практической реализацией принятых правовых норм. Мысль автора о соотношении правотворческой и правоприменительной деятельности в данной сфере заслуживает особого внимания в контексте понимания реального устройства полиции Российской империи.

Во втором параграфе на примере Нижегородской губернии рассматривается организация охраны общественного порядка. По мнению автора, созданная система полицейского управления «не привела к улучшению его правоохранительной деятельности и тем более не окончила с злоупотреблениями» (с. 154).

Заключительный параграф посвящен дальнейшим преобразованиям в рассматриваемой сфере в начале XX столетия. В качестве ключевой реформы на данном хронологическом этапе выступает учреждение уездной полицейской стражи (включившей в себя ранее функционировавший институт полицейских урядников). Как справедливо отмечает диссертант, детерминированы очередные нововведения были тем, что преобразования полиции в 60-90-е гг. XIX в. не привели к решению ряда важных проблем. Новый «виток» оказался, по замечанию автора, «более успешным». В частности, к 1917 г. произошла «определенная специализация в деятельности полиции» (с. 197).

Выводы и рекомендации, сформулированные в работе (выделенные в самостоятельную структурную часть работы вместо традиционного заключения) могут рассматриваться как решение диссертантом поставленных в работе исследовательских задач. Они представляются вполне обоснованными и достоверными ввиду грамотного построения и корректного применения методологии и богатой источниковой и теоретической базы исследования.

Список использованных источников (с. 208–241) содержит в себе указание на использованную автором источниковую базу (коррелирующую с соответствующими структурными частями введения): архивные документы, нормативные правовые акты, периодические издания, монографии, брошюры, статьи, прочие опубликованные источники, диссертации и авторефераты диссертаций. Несмотря на допущенные незначительные огрехи, общее оформление списка стоит признать соответствующим установленным требованиям.

Обоснованность и достоверность результатов исследования А.А. Мочаловой обуславливается не только избранной методологией и

источниковой базой, но также и апробацией материалов работы в учебном процессе, выступлениях на научно-практических конференциях. Кроме того, в заслугу автора стоит поставить тот факт, что основные положения работы получили предварительное освещение в 14 публикациях, 8 из которых – в ведущих рецензируемых научных изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, рекомендованных ВАК Минобрнауки России. При этом последние опубликованы в изданиях категорий К1 (6 статей) и К2 (2 статьи).

Тексту диссертации присущи: достаточное единство юридической терминологии, последовательность изложения материалов, убедительность и логичность умозаключений. С учетом избранной тематики представляется целесообразным выделить структурного блока, содержащего основные сокращения.

Приложения (4 таблицы), подготовленные на базе Полного собрания законов Российской империи, дополняют основной текст работы и подкрепляют статистическими данными рассуждения диссертанта.

Изучение диссертации дает основания считать достигнутой цель исследования, которая состояла в выявлении закономерностей и особенностей преобразования российской полиции в 1862 – 1917 гг. (с. 9). Диссертанту удалось, последовательно решая исследовательские задачи, осуществить важный вклад в историко-правовую науку в целом и историю органов внутренних дел, в частности.

Диссертация по своей проблематике, предмету, методологии и содержанию полностью соответствует заявленной научной специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки.

Отмечая достоинства проведенного А.А. Мочаловой исследования, а также давая ему общую положительную оценку, следует указать на некоторые **замечания и вопросы**, которые могут выступить в качестве предмета обсуждения при защите диссертации.

1. В качестве одной из задач исследования автор указывает: «На примере полиции Нижегородской губернии установить специфику практической реализации «Временного положения об устройстве полиции по Общему учреждению о губерниях управляемой» от 25 декабря 1862 г.» (с. 9). На примерах данного региона построены второй параграф второй главы (напр., С. 102, 103, 107 и т.д.) и второй параграф третьей главы (напр., с. 153, 155, 156 и т.д.). Часть работы построена на примере Москвы и Санкт-Петербурга.

Однако во введении диссертантом не дается характеристика территориальных границ исследования, а данный вопрос лишь затрагивается в пятом положении, выносимом на защиту. В связи с этим представляется необходимым более четкое обоснование обращения в качестве эмпирической основы к опыту нижегородской городской и уездной полиции и в основном тексте работы.

2. Автор неоднократно прибегает к употреблению термина «уездно-городская полиция» (с. 11, 14, 45, 70, 116 и т.д.), который не относится к числу устоявшихся в историко-правовой науке. Однако соискатель не дает никаких пояснений относительно его содержательного наполнения. Так, один из директоров Департамента полиции А.А. Лопухин в своих воспоминаниях указывал: «Полиция в России делится на общую и жандармскую, наружную и политическую, конную и пешую, городскую и уездную»... Разграничение по последнему критерию не случайно, поскольку несмотря на реформы конца XIX века (связанные с объединением их в уездные полицейские управления), городская и уездная полиция представляли собой обособленные элементы системы, обладавшие значительным количеством формальных и содержательных отличий. Можно было бы предположить, что под «уездно-городской полицией» автор имеет в виду общую, однако на с. работы они, по сути, разграничиваются. В связи с этим требуется уточнить, что соискатель имеет в виду под «уездно-городской полицией», с чем связана необходимость введения в научный дискурс отмеченного понятия и не противоречит ли это базовому методологическому принципу «не плоди сущее без необходимости»

Кроме того, на с. 113 диссертант упоминает «уездно-городскую полицейскую стражу». Стоит отметить, что подобного института, элемента полицейской системы в рассматриваемый период не существовало. Полицейская стража уездной полиции Российской империи представляла собой учрежденный в 1903 году военизированный институт, осуществлявший охрану благочиния, общественного спокойствия, безопасности и порядка, социально-значимых объектов, а также оперативное противодействие массовым волнениям и беспорядкам в сельской местности, структурно включавший в себя урядников и полицейских стражников. Наряду с ними существовали городские полицейские команды, в которые входили городовые и др. полицейские служители. В связи с этим применение к названным институтам термина «уездно-городская полицейская стража» представляется неуместным.

3. Анализируя степень разработанности проблематики, автор отмечает: «В первые десятилетия советской власти полицейская тематика по причинам идеологического характера была исключена из перечня исторических исследований. Интерес к этим вопросам возродился только в конце 1960-х – 1970-е гг.» Вместе с тем, современные работы в области историографии истории нормативных правовых основ и организации полицейского образования (достаточно узкой по сравнению с предметом диссертационного исследования тематики) свидетельствуют о том, что в начале советской эпохи вышел целый ряд публикации о профессиональной подготовке сотрудников. Особое внимание в силу идеологических причин уделялось политической полиции. Кроме того, новый историографический этап начался скорее с конца 1950-х гг. Яркий тому пример – работы П.Ф. Николаева, Н.П. Ерошкина, П.А. Зайончковского и др.

4. Один из структурных элементов введения диссертации связан с формулировкой «информационная база исследования». Ввиду традиционного подхода по выделению блока об эмпирической базе (или источниковой базы), а также сущностной разницы понятий «информация» и «эмпирика», хотелось бы уточнить, чем обусловлен такой выбор автора?

Также, поскольку соискатель в соответствующем блоке говорит лишь о нормативных правовых актах, архивных материалах, а также «иные исторические материалы», полагаем необходимым уточнить, что подразумевается под последней категорией источников «информации»?

5. На с. 63 работы, А.А. Мочалова указывает: «5 мая 1903 г. принимается закон «Об учреждении в 46-ти губерниях Европейской части России полицейской стражи». В соответствии с ним низовое звено полиции в городе и сельской местности состояло из урядников и стражников из расчета 1 полицейский стражник на 2,5 тыс. человек, 1 урядник – на волость». Представляется, что данное утверждение содержит некоторую неточность в отношении территории, на которую распространялась юрисдикция уездной полицейской стражи. В соответствии с вышеприведенным законом, а также циркулярами Департамента полиции и Отдельного корпуса жандармов, новый правоохранительный институт выполнял основные функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности именно в сельской местности. На это указывает и само его название: *уездная* полицейская стража (или полицейская стража уездной полиции). На этом начале строилось и все деление полиции на городскую и уездную (в том числе после реформы 1862 г.). К охране общественного порядка на территории губернских и уездных центров полицейская стража привлекалась лишь в качестве исключительной меры.

Представленные замечания, как отмечалось ранее, носят полемический характер и не влияют на общую положительную оценку работы.

Вывод: диссертация Мочаловой Анны Алексеевны «Преобразование российской полиции в 1862–1917 гг. (историко-правовое исследование)» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей важное значение для науки истории государства и права, что соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 и Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской Федерации, утвержденного

приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (в редакции приказа от 28 февраля 2024 года № 02-0355), а Анна Алексеевна Мочалова заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки.

Официальный оппонент:

старший преподаватель
кафедры теории государства и права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

Кирилл Алексеевич Ситников

«11» ноября 2024 г.

Почтовый адрес места работы: 117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12.
Служебный тел.: +7 (495) 336-22-44
Адрес электронной почты: kirillsa@mail.ru

